Comisión Especial con fines legislativos a fin de considerar el proyecto de ley por el que se regula la actividad minera de gran porte
Carpeta Nº 1998 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1485 de 2013

ACTIVIDAD MINERA DE GRAN PORTE

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 5 de marzo de 2013

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Julio Battistoni.

MIEMBROS: Señores Representantes Alfredo Asti, José Carlos Cardoso, Álvaro Delgado, Oscar Groba, Miguel Otegui, Yerú Pardiñas, Iván Posada, Jorge Pozzi, Juan C. Souza y Walter Verri.

ASISTEN: Señores Representantes Gerardo Amarilla, Mario Perrachón, Alberto Perdomo Gamarra y Hermes Toledo Antúnez.

INVITADOS: Doctor Juan Pablo Cajarville, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de la República.

Por la Comisión Nacional de Fomento Rural, señor Mario Buzzarino, Presidente; señora María Teresa De los Santos, Vicepresidenta; señor Fernando López, Secretario General; Ingeniero Joaquín Mangado, Directivo y señor Mario Colon, Tesorero.

SEÑOR PRESIDENTE (Battistoni).- Damos la bienvenida al doctor Juan Pablo Cajarville, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de la República. Le agradecemos el tiempo que ha dedicado al estudio de este proyecto de ley.

SEÑOR CAJARVILLE.- En primer lugar, agradezco la distinción que significa esta invitación y la benevolencia con que la Comisión se ha adecuado a mis posibilidades de concurrir a formular este informe. Lo hago, no en carácter de especialista en derecho minero -seguramente todos saben que no lo soy-, sino como especialista -si es que puede calificárseme así- en generalidades, aunque parezca contradictorio. Me refiero a las generalidades del derecho administrativo y no, por cierto, a cada una de las numerosas ramas en las que luego se diversifica, porque prácticamente no hay actividad humana que no tenga regulación incluida en el ámbito del derecho administrativo.

En ese contexto de mis observaciones, sucede que encuentro una gran similitud -casi una coincidencia exacta- con las que formulé hace un par de años -por lo menos con las principales- a otro proyecto importante como fue el de las tan mentadas PPP, participaciones público privadas -como se las conoce en el derecho comparado- o asociaciones público privadas. En aquel momento tuve la satisfacción -el honor, si se quiere-

de que fueran recogidas por esta Cámara, aunque luego fueron podadas -diría- en la Cámara de Senadores, quitándoseles buena parte de su trascendencia. De manera que, posiblemente, los señores Representantes deberán disculparme porque repetiré las mismas cosas que ya he dicho en este mismo ámbito y sentado en este lugar, cosas que tal vez alguno de ustedes conozcan por haber estado en aquella Comisión o por haber leído las versiones taquigráficas de mis intervenciones.

Este proyecto de ley sobre minería de gran porte tiene múltiples aspectos, todos trascendentes. Voy a limitar mis observaciones, fundamentalmente, a lo que tiene que ver con el contrato que se prevé en el proyecto de ley, por una parte porque es en lo que puedo aportar algo no siendo especialista en derecho minero y, por otra, porque se me ha dicho que es respecto de lo cual la Comisión tiene más interés en oír mi opinión. En cuanto al resto de los problemas jurídicos que este proyecto plantea, he leído un informe muy valioso -casi diría totalmente compartible- de mi colega, el profesor de derecho agrario, doctor Guerra.

El contrato del que debemos ocuparnos es un contrato del Estado regido por derecho público. Me parece que no cabe duda alguna sobre ese aspecto. La contratación de las entidades estatales regidas por derecho público presenta singularidades con respecto a la contratación entre particulares, regida por el derecho privado. Las singularidades que presenta radican, en primer lugar, en el reconocimiento a la administración contratante de prerrogativas, de potestades que, en el ámbito de la contratación privada no existen. Las prerrogativas fundamentales son las potestades de la administración contratante de unilateralmente disponer la modificación de los contratos que ha celebrado y también unilateralmente disponer la extinción de los contratos que ha celebrado.

Por supuesto, estas potestades que se reconocen a la administración, que se suelen llamar exorbitantes -lo cual quiere decir que están fuera de la órbita de los derechos, de las facultades de la generalidad de los individuos-, tienen contracaras, contrapartidas, que son cargas o deberes que recaen sobre la administración y favorecen el co contratante. La fundamental es el principio que se conoce como de mantenimiento de la ecuación económico financiera del contrato. Para esto existe una serie de teorías que reconocen poderes a la administración: las conocidas como teoría de la imprevisión, teoría del derecho del príncipe o de las sujeciones imprevistas, que no son reconocidas en el ámbito del derecho privado o, por lo menos, algunas de ellas se han pretendido invocar en el ámbito del derecho privado, pero ha sido muy discutida su admisibilidad.

Es decir: en el ámbito del derecho privado, si la ecuación económico financiera del contrato -el resultado económico que las partes previeron que iba a tener ese contrato en el momento de contratar- se altera durante su ejecución, eso no libera a las partes de su cumplimiento. Los autores dicen que, en el ámbito del Derecho Privado, cuando la ecuación económica se altera en perjuicio de uno de los contratantes, el perjudicado tiene que cumplir con el contrato, inclusive si eso lo lleva a la quiebra; ese es el principio general. Ustedes recordarán que cuando se produjeron algunas de las grandes devaluaciones que hemos padecido en otras épocas en nuestro país, algunos autores en el ámbito del Derecho Privado pretendieron extender a la contratación privada esta teoría de la imprevisión, pero en general no es admitida o, por lo menos, el principio general es no admitir el mantenimiento de la ecuación económica.

En el ámbito de la contratación pública, precisamente como contrapartida de las potestades que tiene, la Administración tiene el deber de mantener la ecuación económica del contrato. Cuando esa ecuación se altera, recaen sobre la Administración determinados deberes que, por ejemplo, pueden consistir en abonar una indemnización al co contratante de tal manera que mantenga la ecuación económica o modificar el contrato para que se mantenga.

Por supuesto, estas prerrogativas de la Administración -me refiero a las fundamentales; hay otras, pero las que interesan son las relativas a modificar el contrato unilateralmente o, inclusive, a extinguirlo unilateralmente- no son arbitrarias sino que tienen sus condicionamientos y limitaciones.

Los primeros condicionamientos son los que recaen sobre toda la actividad de la Administración; refieren no solo a esta hipótesis sino a toda su actividad. La Administración debe actuar por motivos justificados, es decir, en virtud de circunstancias de hecho y de derecho que justifiquen la modificación o la extinción del contrato. Además, la Administración debe actuar con una finalidad de interés público. Repito que esto no es así exclusivamente en este caso, pero también en este caso lo es. La Administración solo puede actuar, solo puede ejercer sus poderes persiguiendo fines de interés público, concretamente, el fin de interés público para el cual se le ha conferido ese poder.

También hay limitaciones. La Administración no puede cambiar la sustancia del contrato. Por ejemplo, si se trata de un contrato de compra- venta de escritorios, no puede modificar el objeto del contrato diciendo: "Ahora, en vez de fabricar escritorios usted va a generar energía eléctrica". Repito: no puede cambiar la sustancia del contrato.

Además, existen límites expresos. Por ejemplo, existe un límite expreso en el Tocaf para las modificaciones que consistan en alterar, aumentar o disminuir las prestaciones del co contratante; esto está establecido expresamente en el artículo 74. Allí se determina que la Administración puede aumentar unilateralmente las obligaciones del co contratante hasta un 20% del monto original y, también, reducirlas unilateralmente hasta un 10%, y que de común acuerdo con el co contratante se puede aumentar o disminuir por encima de ese 10% o 20% hasta un 100%, lo que significaría, en este último caso, la extinción del contrato.

Luego está la contrapartida general a la que me refería antes, que es el mantenimiento de la ecuación económica del contrato. Si la Administración modifica el contrato, tiene que restablecer la ecuación económica del contrato, vale decir, el resultado del contrato para las partes, el resultado económico financiero del contrato para las partes, que ambas tuvieron en cuenta al contratar.

¿Por qué todas estas soluciones tan especiales de la contratación administrativa, que modifican principios que parecen sagrados en el ámbito de la contratación privada y que se remontan al fondo de la historia? La razón es muy ostensible. En la contratación privada entre Juan y Pedro, solo están en juego, en principio, el interés de Juan y el interés de Pedro. De su interés disponen ellos con libertad y hasta con arbitrio, y el Derecho no puede tutelar en mayor medida a uno de esos intereses frente al otro, porque estaría violando el principio de igualdad.

En cambio, en la contratación privada, por esencia, por definición, está en juego el interés público, que predomina -debe predominar- sobre el interés privado.

De ahí surgen estas soluciones excepcionales; esa razón las fundamenta. El ejercicio de esas potestades debe basarse en razones de interés público o de interés general, como establece nuestra Constitución; la denominación de interés público se usa más en la doctrina mientras que la de interés general es la que nuestra Constitución invoca invariablemente.

Estas potestades se justifican especialmente, al punto de llegar a ser imprescindibles en contratos de larga duración. En los contratos de ejecución instantánea, si la Administración va a comprar un escritorio -sigo con el mismo ejemplo-, paga y se lo lleva o se lo hacen en quince días y se lo entregan, no se justifica que ejerza una potestad de este tipo. Sin embargo, es imprescindible en los contratos de larga duración. ¿Por qué? Por la imposibilidad de prever las circunstancias futuras que pueden incidir sobre la ejecución del contrato. Esas circunstancias pueden llevar a que el contrato esté en conflicto con el interés público; es decir: en vez de que la ejecución del contrato tienda a satisfacer el interés público, deviene en un obstáculo en ese sentido.

Esta es la circunstancia que enfrentamos en los contratos a que refiere este proyecto de ley. Se trata -como está dicho reiteradamente en casi todos los informes que he dado y que ha recibido esta Comisión-, casi por definición, por esencia, de contratos de largo plazo. Según las disposiciones legales aplicables, los contratos pueden llegar a ser de cuarenta años: treinta años como plazo máximo de contrato inicial más una prórroga de diez años, tal como prevé el artículo 29 del proyecto. De manera que estamos hablando de contratos a cuarenta años vista. Es imposible prever qué va a pasar en cuarenta años y cuál va a ser la relación de los contenidos de ese contrato con el interés público en ese lapso.

Todos estos son principios generales de la contratación administrativa, lo que quiere decir que son normas positivas en nuestro derecho, en el sentido de que integran nuestro ordenamiento jurídico.

Nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de disposiciones constitucionales y de disposición legal expresa, está integrado no solo por las normas que dicta el Estado, sino por esto que se llama "principios generales de derecho", y estos son principios generales de derecho de la contratación de la Administración admitidos por toda la doctrina desde hace añares e, inclusive, por nuestra jurisprudencia, la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y aun la de la Suprema Corte de Justicia. Existe algún pronunciamiento en esta materia, aunque no son frecuentes en nuestra jurisprudencia porque hasta no hace muchos años era extraño que un contratista terminara litigando con el Estado. Esto ya no es tan así, pero no es frecuente la jurisprudencia en materia de contratación administrativa como lo es, por ejemplo, cruzando el Río de la Plata, porque en

Argentina siempre se dice -un poco en broma, pero también un poco en serio- que no hay contrato de la Administración que no termine en un litigio del contratante con esta, y eso lleva a una jurisprudencia frondosa.

Por supuesto que estas normas, estos principios generales de derecho, tienen en nuestro derecho jerarquía legal. En nuestro derecho no todos los principios generales de derecho tienen la misma jerarquía. Hay principios que, en virtud del artículo 72, tienen jerarquía constitucional -y este es un tema que está muy presente en estos días en nuestro país-, pero el resto de los principios generales, los que no se refieren a derechos, deberes y garantías fundamentales, humanos podríamos decir, no tienen jerarquía constitucional, sino legal, con lo cual quiere decir que pueden ser descartados en su aplicación mediante una ley expresa.

En el proyecto encontramos algunas normas que recogen expresamente estas soluciones. Por ejemplo, el artículo 13 establece: "(Revisión).- El plan de cierre deberá ser revisado por lo menos cada tres años desde su última aprobación por las autoridades competentes, actualizando sus valores y adecuándolo a las nuevas circunstancias o desarrollos técnicos, económicos, sociales o ambientales.- Asimismo, deberá ser modificado cuando se produzca un cambio sustantivo en el proceso productivo, o a instancia de las autoridades competentes". Diría que aquí se describen con extraordinaria precisión las circunstancias que pueden justificar que la Administración modifique un contrato. Aquí está previsto, no para el contrato en sí, sino para el plan de cierre de la mina en virtud del cual se haya otorgado la concesión de explotación.

Luego, en el artículo 101 del Código de Minería, tenemos una norma que es aplicable a estas concesiones que prevé el proyecto de ley en virtud del artículo 71, que se remite a las normas de este Código en lo que no esté en oposición con alguna norma de este proyecto si llega a ser ley. El artículo 101 del Código de Minería dice así: "El programa de explotación con determinación de la producción mínima anual, podrá ser objeto de revisión, si las condiciones del proceso de explotación o las características que revele la mina durante este proceso, lo justifique.- La revisión podrá efectuarse en términos no menores de tres años". Aquí tenemos otra aplicación de este principio al que me estoy refiriendo, no aplicada al contrato, pero sí a parte fundamental de lo que debe ser el contenido del contrato, que es el programa de explotación, y se establece un límite expreso a esa potestad de la Administración -que, como dije, una norma legal puede establecer-, que es esto de que deberá realizarse en términos no menores de tres años.

Todo esto que acabo de explicar -y me disculpo ante los señores Representantes, porque seguramente todos o casi todos ya conocen este tipo de especialidades de la contratación de la Administración- son principios que van a ser aplicables a estos contratos a que el proyecto de ley refiere, contratos que, no está de más señalar, tienen una singularidad con respecto a los que estamos acostumbrados a ver en todos los casos, que son los que, en principio, celebra la Administración con posterioridad a un proceso de selección del contratista, que puede ser una licitación o cualquiera de los otros procedimientos de selección del contratista que nuestro derecho conoce y consagra, precisamente, en el Tocaf. En principio, estamos acostumbrados a ver que el contrato con la Administración se celebra, precisamente, con el contratista que ha sido seleccionado mediante el proceso de selección. De manera que el contrato siempre es posterior a la adjudicación del contrato, sea una licitación, una licitación restringida o el procedimiento que se haya aplicado: primero se adjudica el contrato y después se celebra el contrato con el contratista seleccionado. Naturalmente, ese contrato tiene que ajustarse a todas las resultancias del procedimiento previo -ya se llame pliego de condiciones, oferta o acto de aceptación de la oferta-, de manera que, ajustándose a todos esos factores preexistentes, fuera de ellos es que puede establecer las condiciones que las partes pactan. Aquí la circunstancia se invierte: primero, se celebra el contrato y, después, se va a ver si se otorga la concesión al contratista. Esta es una singularidad que no deja de tener su interés y su trascendencia, y que ha llevado -según he visto en los antecedentes de los cuales tuve conocimiento- a cuestionamientos a la existencia de ese contrato.

Pero, repito, todos estos son los principios generales y, por ende, normas de nuestro ordenamiento jurídico que se van a aplicar a este contrato. Con todos estos condicionamientos que acabo de explicar, el contrato que celebre el operador minero como antecedente de la concesión de explotación va a estar sujeto a todos estos principios: a la potestad de modificarlo o de extinguirlo por la Administración, con todas las limitaciones y consecuencias que acabo de explicar.

Ahora me voy a referir a las normas proyectadas. Hay alguna norma que en este contexto me resulta cuestionable.

El artículo 24, en su encabezamiento, refiere a que el otorgamiento del título de concesión estará sujeto a la celebración de un contrato entre el Poder Ejecutivo y el titular del proyecto, el que deberá establecer necesariamente: "H) Las causas habilitantes de renegociación con instancia en cualquiera de las partes del contrato [...]". La redacción es, por lo menos, curiosa. Yo diría: "Las causas habilitantes de renegociación a instancia de cualquiera de las partes del contrato (...)". Y continúa: "quedando expresamente vedadas cualquier otra no prevista en el contrato firmado". Esto lleva a que en un plazo de cuarenta años quede vedada la renegociación si no se ajusta a alguna de las causas que se celebraron hasta cuarenta años atrás. Pero en cuarenta años pueden surgir causas que no pudieron ser previstas y que hagan imprescindible la renegociación, por razones de interés público. El contrato tal cual está convenido ha llegado a estar reñido con el contenido del contrato celebrado hasta cuarenta años atrás. Fíjense que es un corsé de tal rigidez que ni siquiera permite a las dos partes hacer modificaciones al contrato. Ya no se trata de que la Administración no pueda unilateralmente modificar el contrato, sino de que ni siquiera pueda hacerlo en acuerdo con el co contratante, cualquiera sean las circunstancias que hayan ocurrido en cuarenta años, cualquiera sea el conflicto con el interés público en que haya llegado a estar el contrato en su contenido original. Me parece que esto es de una rigidez inconveniente.

Algo parecido ocurre con el literal siguiente, relativo a las causas de la rescisión. El literal I) expresa: "La enumeración precisa de las causas de rescisión del contrato y la caducidad del título, que incluirá expresamente:" Y a continuación sigue una larga lista de causas, todas las cuales consisten en incumplimientos ilegítimos.

De manera que, según esta norma, el Estado queda privado de su potestad de rescindir el contrato o de declarar la caducidad por cualquier causa que en esos cuarenta años haya sobrevenido. Por supuesto, en ese tiempo pueden aparecer causas que por razones de interés público hagan necesaria la rescisión del contrato o la caducidad del título. Si bien lo establecido en este literal no se dispone tan expresamente como en el anterior -que señala: "quedando expresamente vedadas cualquier otra no prevista en el contrato firmado"-, su redacción también parece ser taxativa, dado que comienza: "La enumeración precisa de las causas" y enumera algunas que expresamente deben ser tenidas en cuenta. Puede haber otras, pero deben estar previstas en el contrato para que la Administración pueda disponer la rescisión o la caducidad del título. ¡Quién sabe qué circunstancias pueden ocurrir en cuarenta años que hagan necesaria la rescisión del contrato o la caducidad del título!

En mi opinión, esas normas son muy cuestionables, por inconvenientes, por atar las manos de la Administración en forma excesiva, lo cual puede llegar a impedirle la satisfacción del interés público. Y no de cualquier interés público sino, precisamente, del interés público para el cual se celebró el contrato.

También quiero hacer una observación al artículo 29, pero bastante menor. El artículo 29 establece: "El Contrato de MGP firmado entre el Poder Ejecutivo y el titular del proyecto minero podrá contener:- a) posibilidad de cláusula de prórroga de la concesión por acuerdo de partes, la cual nunca podrá exceder los 10 años". Al respecto, me llamó la atención lo que manifestaron algunas de las personas que con anterioridad informaron ante esta Comisión y que dijeron reiteradamente que el plazo máximo de la concesión no podía exceder los diez años. Francamente, yo no me daba cuenta de dónde surgía ese máximo, dado que el único máximo legal es el establecido en el Código de Minería, que parece aplicable a estos contratos, y establece como máximo no diez sino treinta años.

Creo que esa confusión es el resultado de que la redacción del literal a) del artículo 29 no es totalmente precisa. Digo esto porque puede leerse -creo que no es la lectura debida- que lo allí establecido en cuanto a que nunca podrá exceder los diez años está referido a la concesión y no a la prórroga. Cuando leo este texto me parece clarísimo que está haciendo referencia al plazo máximo de diez años de la prórroga, pero también podría leerse como el máximo de la concesión. Creo que eso es lo que han entendido las personas que expresaron que el plazo máximo de la concesión es de diez años.

Hasta aquí lo que tengo que decir a propósito del contrato. Tengo algunas otras observaciones que formular pero son ajenas al contrato. El señor Presidente me dirá si quiere que exprese todas las objeciones juntas o si prefiere que primero consideremos las que hice sobre el contrato.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo que sería conveniente que el doctor Cajarville presentara todas las observaciones para luego pasar a una ronda de preguntas.

SEÑOR CAJARVILLE.- De acuerdo.

Como dije, estos planteos los hice también cuando se consideró el proyecto de ley de participación público-privada, en el año 2011. En aquel momento la Comisión recogió estas observaciones e incluyó normas expresas sobre el tema que, como también adelanté, después fueron podadas en el Senado, con lo que de alguna manera se les privó de su significación.

Otra observación que formulé a aquel proyecto refería a las potestades que se conferían a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En este caso, también tengo que reiterar esa observación, aunque no con la misma gravedad.

En el artículo 41 se prevé la creación del Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. El inciso final de este artículo establece: "El Comité de Dirección estará integrado por el Ministro de Economía y Finanzas (MEF), el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministro de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), o por los funcionarios que éstos designen bajo estrictos criterios de idoneidad técnica".

Mi observación -que recuerdo haber hecho muy encendidamente en aquella otra oportunidad y que fue recogida- es que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no puede tener potestades de administración activa. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto está concebida en la Constitución como una dependencia de la Presidencia de la República, con cometidos de asistencia y de asesoramiento al Poder Ejecutivo. Es verdad que hay frondosa legislación -obviamente, aprobada por este Parlamento- que confiere a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto potestades de administración activa. Es cierto que existen pero, en mi opinión, son todas flagrantemente inconstitucionales, porque cuando las potestades de administración activa no están atribuidas a Administraciones Descentralizadas o a Gobiernos Departamentales corresponden al Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente, en acuerdo con uno o varios Ministros o con el Consejo de Ministros. En el ejercicio de esas potestades, la OPP lo asiste y lo asesora, pero no puede sustituirlo. Esto tiene su trascendencia, que no es menor; por el contrario, es trascendencia trascendente, incurriendo en una superfetación. ¿Qué significa atribuir potestades de administración activas a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto? Significa extraer del control parlamentario todas esas potestades de administración activa que se atribuyen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por la razón sencilla y evidente de que la OPP no está sometida a control parlamentario. De manera que es una observación tan trascendente que rompe el equilibrio entre los Poderes. El equilibrio entre los Poderes está configurado en la Constitución de tal manera que el Parlamento tiene sus mecanismos de control sobre la actuación del Poder Ejecutivo, que transcurren a través de los Ministros. El Presidente de la República no está sometido a este control, pero el Presidente de la República nunca es el Poder Ejecutivo, sino que tiene que actuar con uno o varios Ministros o con el Consejo de Ministros. De manera que el control parlamentario se ejerce sobre los Ministros que integran necesariamente el Poder Ejecutivo. Cuando se atribuye una potestad de administración activa a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, escapa del control parlamentario.

Esto no aparece con la gravedad con que aparecía en el proyecto de Participación Público Privada, no obstante, aparece cuando se incluye como miembro de un Comité de Dirección que sin duda ejerce potestades de administración activa, al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. No hay ningún inconveniente con que el Comité de Dirección esté integrado por Ministros. Incluso, ni siquiera sería necesario establecerlo en la ley porque aunque se dijera que la dirección la ejercerá el Poder Ejecutivo, este podría delegar esas potestades en uno o dos Ministros o en un Comité de Ministros. El Poder Ejecutivo podría hacerlo sin ley, pero no hay inconveniente con que la ley lo diga. En lo que sí hay inconveniente es en incluir en ese órgano de administración activa al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto puede asistir y asesorar al Comité de Dirección de este fondo, pero no puede integrar su Dirección.

Hay algunas otras observaciones que se refieren a los artículos 31 y 32. El artículo 31 establece la reversión gratuita de los bienes al Estado y el artículo 32 establece la transferencia al Estado de la información contenida en el proyecto, incluso la declarada confidencial.

Creo que estas soluciones no son inconstitucionales en sí mismas. Me parece que no es inconstitucional en sí mismo que se establezca la reversión de los bienes como lo hace el artículo 31 o la transferencia al Estado de la información, como establece el artículo 32. Lo que sí me parece cuestionable desde el punto de vista

constitucional es que se diga que será "gratuita". Además, casi con redundancia dice que será en carácter no oneroso; si es gratuita, es en carácter no oneroso. Eso es lo que me parece inconstitucional o violatorio del artículo 32 porque nadie puede ser privado de su propiedad sin la consiguiente compensación. Creo que bien podría establecerse la reversión con la compensación de lo que los bienes revertidos valgan en ese momento. Lo mismo digo con respecto a la información.

Con esto termino lo que en principio tenía que decir sobre este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la intervención; me pareció muy interesante.

SEÑOR OTEGUI.- Fue muy clara la exposición y agradezco la información. Comentábamos con el señor Diputado Asti que hay algunos aspectos que están recogidos en las modificaciones sugeridas por la bancada de Gobierno.

Mi pregunta concreta refiere al contrato y al permiso de explotación. Uno de los reclamos o cuestionamientos más grandes que hicieron los empresarios es que se eliminaría el permiso de explotación, que sería sustituido por el contrato. La pregunta es si el doctor Cajarville entiende que debe mantenerse el permiso de explotación -creo que sí por lo que sugirió- y que luego se suscriba el contrato correspondiente, tal vez estableciendo un período de tiempo entre el comienzo de la explotación efectiva y la firma del contrato.

SEÑOR CAJARVILLE.- He visto que se ha cuestionado por determinados operadores la existencia del contrato, como bien dice el señor Diputado Otegui.

Por otro lado, se ha justificado su existencia por razones de seguridad jurídica invocando el principio propio del derecho privado de que el contrato es la ley entre las partes, como si el hecho de establecer determinadas soluciones en el contrato las congelara. Por todo lo que acabo de explicar, no es esa la trascendencia que tiene el contrato. El contrato va a poder ser modificado con los límites que expliqué, que en definitiva son los mismos que recaerían sobre la modificación de una concesión hecha por acto administrativo unilateral de la Administración. Si suprimiéramos el contrato y mantuviéramos, como en el Código de Minería, un acto administrativo unilateral que otorgue los derechos de explotación, ese acto administrativo podría en el futuro ser modificado por las mismas razones con los mismos límites con los cuales el contrato también puede ser modificado, como acabo de explicar. Entonces, si suprimiéramos el contrato, creo que la situación no cambiaría mayormente.

Habría que pensar qué es lo que puede establecerse en el contrato porque la situación no es asimilable a la que hice referencia que es la situación común, en la que se hace un procedimiento para elegir al co contratista y de ese procedimiento van resultando las condiciones básicas que tiene que tener el contrato y el contrato que se celebra a posteriori va a tener que ajustarse a todas las condiciones que surgieron en el procedimiento de selección del contratista. En ese caso, el contrato que tiene que acordarse entre las partes va a referir a cuestiones muy marginales con respecto a la sustancia del contrato que va a estar predeterminada en el procedimiento de selección del contratista.

Como no soy especialista en derecho minero, no me queda claro cuáles son los factores que luego de un permiso de prospección y uno de exploración quedarían a determinar entre las partes para ingresar en la explotación. Mi impresión es que pueden ser muy trascendentes. Si todas esas circunstancias, que deben ser determinadas en la concesión, fueran determinadas por un acuerdo de partes o unilateralmente por la Administración, la solución no cambiaría mayormente en cuanto a la posibilidad de su modificación o de su extinción.

Es claro que no es lo mismo que todas esas condiciones sean establecidas de común acuerdo o unilateralmente por la Administración. Supongamos que suprimimos el contrato y mantenemos, como en el sistema del código de minería, solamente el acto unilateral de concesión. ¿Qué pasaría si ese fuera el sistema? ¿Y qué pasaría si las múltiples variables de la actividad de explotación, que quedan libradas a su determinación en la concesión, no fueran admitidas por quien ha sido hasta ahora titular de la prospección? Si no fueran admitidas, el beneficiario, el explorador, cuestionaría ese acto en aquellos aspectos en los cuales no estuviera de acuerdo. Entonces, ahí el tema se complica porque cómo lo cuestionaría. Lo cuestionaría con un recurso administrativo; y lo cuestionaría, a posteriori, con una acción de nulidad y esto puede llevar tres,

cuatro o cinco años. Entonces, el explorador disconforme solo podría basarse en razones de legalidad; podría decir que la condición que el Poder Ejecutivo pone en el acto de concesión es contra Derecho, pero no podría decir que es inconveniente. El tema es complejo.

SEÑOR OTEGUI.- Según tengo entendido, en la licitación pública el oferente es el mismo contratante y en esta circunstancia se daría que el quien realiza la prospección, la exploración, puede no ser necesariamente el explotante. Por lo tanto, lo que se nos trasmitió es que, con el título de explotación minera, más allá de que no esté el contrato, se puede negociar con la empresa que fuere a explotar, quien sí deberá firmar el contrato.

Por tal razón, me pregunto si no deberíamos habilitar el permiso de explotación, sujeto a las condiciones contractuales. Ello permitiría que quien hizo la exploración -que no necesariamente es quien haga la explotación-, tenga un margen para negociar y llegar al contrato.

SEÑOR CAJARVILLE.- Si no me equivoco -aquí empiezo a caminar con pies de plomo porque no soy especialista en derecho minero- quien ha realizado la exploración tiene una preferencia para obtener la concesión. De manera que el riesgo de que esa concesión se otorgue a un tercero, en principio, estaría amparada por esa preferencia. De todos modos, el Poder Ejecutivo, ajustándose a la preferencia, puede otorgar la concesión o permiso a quien era hasta ahora explorador. Pero le puede poner las condiciones que el Poder Ejecutivo entienda que debe ponerle. Y el Poder Ejecutivo se lo puede poner ya unilateralmente en el acto por el cual le otorga la concesión, si la mantenemos como un acto unilateral, o en una negociación para celebrar un contrato de concesión. En tanto, si las partes no se ponen de acuerdo; si en definitiva quien fue hasta ahora explorador no llega a un acuerdo con el Poder Ejecutivo para que este dicte un acto que él acepte o para que el Poder Ejecutivo celebre un contrato que las dos partes acepten, ¿qué pasa? La mina queda sin explotar o se le otorga la concesión a un tercero. Ese es el nudo del cual no puedo salir.

SEÑOR POZZI.- Entonces, suponiendo que la empresa que explora tiene el contrato, aunque no lo venda, siempre queda como bloqueando la posibilidad de la explotación de yacimiento. Para evitarlo tal vez se podría atar la exploración con el contrato, a través de una limitación en el tiempo: si en un año y medio, por ejemplo, no empezaste el yacimiento o no empezaste a explotar cuando lo pasaste, eso queda a disposición nuevamente. ¿Esta podría ser una solución al problema que se está planteando?

SEÑOR CAJARVILLE.- Quien va a ser el explotador, no puede empezar la explotación sin tener la concesión ya que tendrá que realizar cuantiosas inversiones. Pero, al mismo tiempo, ¿cómo hacemos para que se le otorgue la concesión en las condiciones que el Poder Ejecutivo entiende que son de interés público si quien hasta ahora fue explorador, no las acepta? En este caso tiene que predominar el interés público. Si el explorador, que tiene preferencia para ingresar en la explotación, no se adecua a las razones de interés público que hacen posible la misma, creo que no hay otra forma de solucionar esa oposición de intereses que hacer predominar el interés público. Entonces, el explorador que no esté dispuesto a explotarlo con adecuación al interés público, quedaría excluido. Yo no veo otra forma. No puedo concebir que el país se vea privado de una explotación porque las condiciones en que eso es de interés público al explorador no le convienen.

SEÑOR ASTI.- Respecto al tema planteado por el señor Diputado Pozzi quizás el tema de los derechos que corresponden sobre la información que la prospección y la exploración generaron, allí pueda haber una forma de asegurarse el interés de quienes hacen, precisamente, la prospección y la exploración y después tienen que negociar con el Estado la explotación.

Creo que no se trata de que si no hay firma pierden todo; tienen toda la información necesaria como para negociar con quien pueda hacer la exploración.

El doctor Cajarville hacía particular énfasis con respecto al contrato a temas que ya habíamos visto en los contratos de participación público- privada, en particular, el artículo 24, referente a causales de modificación del contrato.

Pediría a la Mesa que le hiciera llegar al doctor Cajarville alguna de las alternativas que estamos manejando, como, por ejemplo en el caso de la renegociación del contrato. En el artículo 24 se establecen las causas de fuerza mayor y el interés público, precisamente, dos de los temas que el doctor mencionaba. No le pido que lo pueda decir tan rápidamente, pero quiero señalar que estamos manejando una propuesta en la que se incluye dentro de las condiciones de renegociación la fuerza mayor y el interés público.

Con respecto al artículo 29 también hay una solución prevista, eliminando el plazo de diez años para la concesión. Esta era otra de las cosas que podía provocar confusión, como nos advertía el doctor.

En el artículo 31 ha sido recogido lo que el doctor Cajarville y otras personas que han visitado esta Comisión nos han dicho en cuanto al destino de los bienes en caso de reversión que no será gratuita sino una expropiación. Con respecto al destino de la información la prioridad es para el Estado pero de acuerdo con las condiciones que se establezcan en el contrato. Nos gustaría que nos hiciera llegar una opinión acerca de las modificaciones que estamos proponiendo sobre estos artículos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le haremos llegar el comparativo de propuesta.

SEÑOR VERRI.- El doctor ha sido muy claro en sus manifestaciones y en sus conocimientos, fundamentalmente en lo que tiene que ver con los contratos. Queremos hacer una pregunta similar a la que formuló el señor Diputado Otegui con relación al título minero y al contrato pero ha quedado claro. Tendremos que dar una discusión en la Comisión para resolver ese nudo que creo que tenemos todos.

Una vez que este proyecto vino a la Comisión, aparece un nuevo ingrediente: la posibilidad de que el Estado participe como socio o, según dicen los técnicos del Gobierno, participe del paquete accionario de la empresa. Quiero preguntar al doctor -puede ser obvio pero vale la pena que quede en la versión taquigráfica- si es posible a través de la firma de este contrato, tal cual está instrumentado en esta ley, que el Estado participe como socio o se asocie directamente al proyecto de explotación minera.

SEÑOR CAJARVILLE.- La forma en que el Estado puede participar en empresas privadas está prevista en la Constitución, en los incisos 3º y 4º del artículo 188 y tiene sus condicionamientos: debe ser habilitada por ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara y autorizada en cada caso asegurando la intervención. Es decir, esa hipótesis que se plantea es, ni más ni menos, la que está contemplada en los incisos 3º y 4º del artículo 188 y deberá cumplirse en todo caso con estos requisitos. El contrato que el Estado celebre con la empresa privada, cumpliendo con todos estos requisitos, puede ser el mismo contrato de concesión o un contrato aparte, independiente. Se puede hacer el aporte a una sociedad dentro o fuera del contrato de concesión. En todo caso, debe cumplirse con los requisitos de los incisos 3º y 4º del artículo 188 de la Constitución.

SEÑOR PARDIÑAS.- Agradezco al doctor Cajarville por su aporte a la Comisión.

Quisiera que el doctor nos ampliara los conceptos que mencionó vinculados a los términos de confidencialidad que están pautados en el artículo 25, que generalmente están vinculados en forma muy lineal con los términos de los contratos. Esto fue algo cuestionado en el ámbito de esta Comisión.

SEÑOR CAJARVILLE.- No comprendo cuál es el posible cuestionamiento que se ha formulado.

SEÑOR PARDIÑAS.- El cuestionamiento radica fundamentalmente en si el hecho de establecer cláusulas de confidencialidad entre los contratos no es violatorio de la norma de libre acceso a la información pública que rige en el país, o si el aspecto de estar incluido en este proyecto de ley tiene también una sobre emergencia por una ley anterior que admitiría el acceso a toda la información. Si entendemos el contrato como una herramienta de menor validez que la propia ley, si establecemos la confidencialidad de la cláusula solamente en el contrato, podemos estar violentando otra norma que establece que la información tiene que ser pública en todos los aspectos.

SEÑOR POSADA.- Voy a tratar de aportar a la pregunta que hacía el señor Diputado Pardiñas, que me parece relevante. La duda que se plantea es si en ese contrato que firma el Estado se pueden sustraer cláusulas que de hecho son contractuales, aunque van a figurar en documentos separados de acuerdo con lo que dice el artículo, para el conocimiento público.

SEÑOR CAJARVILLE.- El propio artículo 25 hace la salvedad de que la declaración de confidencialidad se tiene que realizar de acuerdo con lo que prevé la Ley Nº 16.466, es decir, el propio artículo hace la salvedad de la adecuación a esas leyes anteriores. Entonces, no se trata de que este artículo modifique el régimen de confidencialidad preexistente sino de que este artículo prevé la adecuación a esa legislación preexistente. Y habrá que examinar, de acuerdo con esa legislación preexistente, la legitimidad o ilegitimidad de la confidencialidad. Creo que este artículo no modifica un régimen preexistente. Si en el contrato se establece la confidencialidad, esta va a surgir de una aplicación del artículo 25 que tiene que ser conforme a la legislación preexistente sobre confidencialidad. No hay una innovación en este artículo.

SEÑOR POSADA.- Quisiera consultar sobre algunos aspectos vinculados a los temas que aparecieron en otras preguntas. Hay una distinción entre lo que prevé hoy el Código de Minería, que habla de títulos mineros, entre los cuales incluye la concesión para explotar en el literal c) del artículo 11 y el contrato. El artículo 12 del Código de Minería establece que el goce de los derechos mineros, atribuidos por el título respectivo, es regulado por disposiciones específicas de este Código y por contratos. Es decir que ya estaba previsto, según la clase a la que pertenece el yacimiento, la posibilidad de que hubiera un contrato que regulara la concesión.

Mi pregunta apunta a otros aspectos que se prevén a continuación del artículo 12. Hace referencia a las posibilidades que se dan de que los derechos otorgados -refiere específicamente para la concesión- sean transmisibles al hecho de que, por ejemplo, haya arrendamiento del derecho de explotación, establecido en el artículo 15. Según el artículo 16, el otorgamiento de una concesión para explotar crea un derecho que pueda ser objeto de todos los actos y gravámenes correspondientes a los bienes inmuebles. Y de acuerdo con el artículo 17, el derecho de explotación es susceptible del derecho de embargo. Me interesa la opinión del doctor Cajarville con respecto a cómo se compadece este tipo de derechos concretos establecidos en el Código de Minería con la realización de un contrato de concesión.

SEÑOR CAJARVILLE.- En el régimen del Código de Minería está bastante claro que, salvo para los yacimientos de la Clase II -es decir, aquellos que emanan de reserva minera o de registro de vacancias, en que la concesión de explotación se hace mediante un contrato-, el acto de concesión es un acto unilateral de la Administración. De cualquier manera, la índole de los derechos que surgen del acto jurídico no cambia por la circunstancia de que emanen de un acto unilateral de la Administración o de un contrato. Los derechos que emanan del título tienen su propia sustancia, que no se modifica por la circunstancia de emanar de un acto unilateral, o de un contrato en los yacimientos de la Clase II.

Por tanto, no creo que todas esas disposiciones se modifiquen en su contenido en las soluciones que consagran, por la circunstancia de que en el proyecto ahora se agregue un contrato, que preexiste al acto de concesión. Según mi interpretación, el proyecto prevé dos cosas distintas. El contrato no es el que otorga la concesión, como ocurre en el Código para los yacimientos de clase II. Para mí existe un contrato que establece las condiciones en que se va a explotar la mina de que se trate y, luego, existe un acto unilateral del Estado, ajustado a ese contrato. Para su dictado, ese acto unilateral de concesión tiene como condición la existencia del contrato. Naturalmente, el acto de concesión se va a ajustar a las condiciones pactadas en el contrato.

En todo caso, son tres tipos de soluciones distintas. Salvo en los yacimientos de Clase II, en el Código de Minería la concesión es un acto unilateral. Para la Clase II se trata de un acto contractual, que es el que perfecciona la concesión. En el proyecto de ley de minería de gran porte se establece un contrato que pacta las condiciones de una explotación y, después, el derecho a explotar surge de un acto unilateral. Son tres sistemas distintos. Pero, cualquiera sea el sistema del cual emanen los derechos del explotador, la sustancia de estos no cambia. Entonces, pueden ser embargables, tener un origen u otro y ser transmisibles.

SEÑOR POSADA.- Sería bueno que en los artículos en los que el doctor Cajarville hizo referencias expresas se nos acercara alguna redacción alternativa, sin perjuicio de que sus intervenciones han sido muy claras a la ley sobre participación pública privada, que en principio fue aprobada por la Cámara de Diputados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos que nos hicieran llegar las redacciones y estoy seguro de que todos estamos muy agradecidos por los aportes que ha brindado.

El señor Diputado Asti recuerda que se hicieron llegar modificaciones y si hubiera algún aporte al respecto, también será bienvenido.

SEÑOR CAJARVILLE.- Agradezco a la Comisión por atender mis opiniones.

(Se retira de Sala el doctor Cajarville)

——Les informo que, como hoy vence el plazo de que disponemos para expedirnos, deberemos presentar una moción para que la Cámara nos conceda una prórroga. La bancada del Frente Amplio ya expresó -no sé si cuando se estaba tomando versión taquigráfica- su intención de que este proyecto se apruebe antes de semana de turismo. Tenemos que decidir qué plazo vamos a solicitar a la Cámara.

SEÑOR POSADA.- Nosotros hicimos una propuesta concreta -que la bancada de Gobierno quedó en evaluar- en el sentido de fijar una fecha tope para tratar este tema, que podría ser la tercera semana de abril. Concretamente, eso nos llevaría a fijar una sesión extraordinaria y, como es probable que sea una jornada extensa, no debiéramos establecer una sesión ordinaria, por las limitantes que supone. Propongo que fijemos como fecha tope el 18 de abril, o más bien el 19, para prever la posibilidad de que la sesión se extienda más allá de la media noche. Me parece que eso nos da los plazos necesarios para que el abordaje y la discusión de este tema se realicen como hasta el presente. Se trata de una cuestión verdaderamente compleja, en la que es necesario construir acuerdos que estén en consonancia con el antecedente inmediato, que es el acuerdo general que firmamos todos los partidos políticos.

Si nos manejamos con esos plazos, podremos concretar los objetivos que originalmente se expresaron. Hay que recordar que incluso en el ámbito en el que nos reuníamos todos los partidos políticos y el Poder Ejecutivo se manejó la idea de que la Cámara de Representantes fuera la primera en recibir el proyecto, en la medida en que aquí estamos quienes participamos en aquella instancia. Eso suponía que la consideración a fondo del proyecto se daría en este ámbito, sin perjuicio de que ocurra algo a lo que ya estamos acostumbrados: que se realice alguna modificación en el Senado.

Me parece que estos plazos resultan más acordes con la forma en la que nos hemos venido manejando. Hay que recordar que la semana de turismo es la última semana de marzo y que, de prosperar un plazo diferente al propuesto, tendríamos que terminar los trabajos la tercera semana de marzo, lo que seguramente nos generaría dificultades.

Por lo menos, en nuestra visión y teniendo en cuenta que acordamos que hubiera una instancia en la que transmitiéramos los distintos planteos y visiones de las bancadas previo a entrar en la discusión de fondo, creemos que con esos plazos podríamos cumplir con los objetivos planteados y con la finalidad específica de tratar de construir un acuerdo con respecto a este proyecto, tal como se planteó en el acuerdo interpartidario.

SEÑOR ASTI.- Quiero aclarar que ahora tenemos que resolver la solicitud de extensión del plazo para la presentación del informe de esta Comisión, porque vence hoy. En este momento, no estamos discutiendo cuándo vamos a realizar la sesión, solo debemos decidir el plazo para la presentación del informe, que deberá ser anterior a la fecha que manejaba el Diputado Posada, porque debemos tener tiempo para elaborar los informes por escrito; nuestra aspiración es que haya uno solo, pero puede haber más de uno. Luego, en la interpartidaria fijaremos la fecha de la sesión y resolveremos si será ordinaria o extraordinaria. No compliquemos ahora la discusión del plazo que tenemos para expedirnos.

SEÑOR OTEGUI.- Como representantes del Partido Nacional acompañamos la posición del Partido Independiente y del Partido Colorado, porque debemos informar a nuestra bancada, a los efectos de que pueda adoptar posición. Por lo tanto, estamos de acuerdo en culminar en el mes de abril, tal vez en la tercera semana, como planteó el Diputado Asti. Hay que tener en cuenta que recién hoy podremos terminar de recibir a los invitados, que hay modificaciones presentadas por la bancada del Partido de Gobierno y que, inclusive, el doctor Cajarville podría acercarnos alguna propuesta.

SEÑOR PRESIDENTE.- A pesar de que este proyecto de ley es realmente importante, en gran parte de lo que se ha discutido estamos de acuerdo. Hay cuestiones de redacción que pueden ser pulidas y en eso ha estado trabajando la Secretaría, teniendo en cuenta algunas propuestas de las delegaciones; creo que no habrá problemas al respecto. Solo hay dos o tres artículos álgidos, pero tenemos que establecer claramente cuáles son; por eso mi intención es que empecemos a discutir lo antes posible. Entonces, apoyado por la bancada del Frente, propongo que el plazo de entrega del informe de esta Comisión sea el 10 de abril.

(Apoyados)

——Entonces, vamos a presentar en Cámara una moción de solicitud del plazo hasta el 10 de abril.

Dado que aún no ha llegado la próxima delegación, propongo que la Comisión pase a intermedio hasta la hora 14 y 15.

(Apoyados)

——Se pasa a intermedio hasta la hora 14 y 15.

——Continúa la sesión.

(Es la hora 14 y 20)

(Ingresa a Sala una delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural)

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Comisión Nacional de Fomento Rural, integrada por el Presidente, señor Mario Buzzarino, por la Vicepresidenta, señora María Teresa De los Santos, por el Secretario General, señor Fernando López, por el Directivo, ingeniero Joaquín Mangado y por el Tesorero, señor Mario Colon, quienes han venido a dar su opinión sobre el proyecto de megaminería que tenemos a estudio.

SEÑOR BUZZARINO.- Para la Comisión Nacional de Fomento Rural es un honor estar en este ámbito, por lo que agradecemos la invitación.

Queremos hacer nuestro aporte como sociedad civil organizada, que representa a casi quince mil productores familiares diseminados en todo el país. La Comisión Nacional de Fomento Rural reconoce la importancia y, fundamentalmente, la complejidad del tema. En ese sentido, hemos preparado un sintético documento que es producto de la discusión que hemos tenido desde hace ya mucho tiempo, donde expresamos algunas dudas al respecto.

La Comisión Nacional de Fomento Rural filosóficamente no tiene una opinión a favor o en contra de la minería. Nuestro interés es el interés general. Todo lo que beneficia al Uruguay nos interesa. Consideramos que no está a disposición de la sociedad civil organizada toda la información que se requeriría para analizar un tema de esa naturaleza, que involucra a tanta gente y, fundamentalmente, tantos intereses. Por ese motivo, focalizamos nuestra discusión y nuestra atención en los aspectos sociales, ambientales, económicos, en la gobernanza -que nos parece vital- y también en algunos espacios donde se menciona la confidencialidad; en ese orden. Son temas delicados y nos parece que deberían ser tenidos especialmente en cuenta.

SEÑOR LÓPEZ.- Como información complementaria, quiero señalar que la Comisión Nacional de Fomento Rural nuclea unas cien organizaciones de base en todo el país, con muchísimos productores,

fundamentalmente, familiares, con la particularidad de que también dentro de sus afiliados abarca a todos los sectores de la producción.

En este pequeño documento que vamos a dejar se reconoce que la discusión de un marco normativo para la minería es algo muy complejo, vasto e importante y nos pareció bien dejar constancia de algunas visiones iniciales a cuenta de una mayor profundización en los posicionamientos a partir de los pronunciamientos que se vayan dando y de que este proceso siga avanzando.

Consideramos que actualizar un marco normativo vinculado a la minería teniendo en cuenta los últimos acontecimientos es necesario y se debe contemplar en el mediano y largo plazo, como cualquier ley que se genere en este ámbito.

Nos parece que a nivel de la sociedad en su conjunto se debería profundizar el análisis y la discusión de este tema, que también involucra a generaciones futuras, contar con mayor información técnica, académica y con experiencias para democratizar la discusión y nivelar las brechas de información existentes en el conjunto de los uruguayos, a quienes compete opinar en este proceso de construcción que se está planteando.

Creemos que la información, el análisis, el estudio o las visiones que se están procesando son imprescindibles para tener un debate de fondo de los temas planteados, inclusive, algunos de ellos ya fueron trabajados por la Comisión y recogidos en el proyecto de ley. Hay algunos aspectos ambientales, que para nosotros los productores son sumamente importantes, sobre todo los que tienen que ver con la pequeña producción, que nos generan algunas dudas. En la referencia se dice que a partir del desarrollo de la megaminería pudiera haber un mejor aprovechamiento del agua destinada al riego, algo que no está tan claro, más allá de que puede haber recursos vinculados a la infraestructura, al desarrollo. Nos preocupa el agua como recurso natural, que es cada vez más escaso; hay una mayor competencia por su calidad. Creemos que a partir de emprendimientos como la megaminería -y otros que ya se conocen-, donde el agua es la pieza clave, inclusive, en el transporte del mineral, se va a generar una competencia entre otros sectores, como el relativo al consumo humano o a la agricultura, por un recurso escaso como el agua. A nivel macro se está previendo que el consumo de agua para la generación de alimentos va a aumentar al doble de aquí a 2030. Por lo tanto, debemos poner mayor cuidado cuando hablamos de la utilización de este recurso. Como ya dijimos, tenemos algunas dudas en cuanto a que esto pueda mejorar el acceso al agua sin que se genere un impacto o una competencia por su calidad. También nos preocupa un poco lo relativo a los estudios ambientales, sobre todo porque se conoció que la Dinama hizo un dictamen, que es de público conocimiento y está el tema de minería, pero hoy no sabemos que haya previsto un nuevo estudio de impacto ambiental.

Si hablamos del tema vinculado al ordenamiento territorial, Uruguay cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Se están instrumentando directrices nacionales y departamentales, pero esto no lo visualizamos como una fortaleza, porque está en proceso de construcción. Nos parece un marco normativo adecuado -estuvimos a favor de la aprobación de la ley-, pero tenemos dudas acerca de la capacidad institucional para seguir y fiscalizar emprendimientos de esta naturaleza que están previstos a partir de que la ley pudo ser aprobada. Es sumamente importante para el control social y ambiental que los instrumentos de seguimiento y fiscalización funcionen adecuadamente y puedan estar consolidados antes de que los procesos productivos se pongan en funcionamiento.

Con respecto a los temas económicos planteados, sin dar muchos detalles, podemos decir que compartimos la propuesta de que, por las características del emprendimiento de minería, que es netamente extractivo, no deba contar con un régimen promocional de inversiones como otros emprendimientos que se instalan en el país.

También podemos referirnos a ese 30% de los recursos que se generan que menciona el artículo 40, que se deben destinar a la inversión productiva. Nos parece que si se van a definir recursos para este fin, el ámbito institucional formado por los Ministerios de Economía y Finanzas, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de Industrias, Energía y Minería debe contar con otros actores, sobre todo del medio rural como, por ejemplo, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, las organizaciones de productores, las Mesas de Desarrollo Rural, etcétera. No puede ser que la definición de inversión productiva del sector agropecuario solo esté en manos de Ministerios que tienen perfiles vinculados a otros sectores de la producción. Creemos que deben involucrarse más actores que los que hoy están planteados en el proyecto de ley.

Por supuesto que compartimos la creación del Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión. Tenemos una duda en cuanto a la mención a título expreso de que los recursos de este fondo pueden destinarse al pago de la deuda externa. No es que estemos en contra de que se destinen recursos para este fin; la pregunta es si tiene que estar establecido a título expreso en relación el destino de este Fondo.

En cuanto a la necesaria gobernanza, nosotros la visualizamos como una participación efectiva. Creemos que no están dadas las condiciones para que se dé esa participación efectiva, por las debilidades y las diferencias que hay para poder ejercer ese derecho. Pensamos que se deben construir las capacidades necesarias para poder tener un grado de incidencia importante como para participar efectivamente. No alcanza con salir en una foto o hacer acto de presencia simbólica cuando no hay capacidad de incidencia en esa contraposición de intereses que tienen los distintos actores que pueden estar en un ámbito de participación, sobre todo pensando en la capacidad de la sociedad civil a nivel local para participar en estos ámbitos que están planteados. El desarrollo de esas actividades generan situaciones muchas veces de contraposición de intereses a nivel local. Algunos sectores de la población pueden verlas como oportunidad y otros, como amenaza; por eso, es necesario estar preparados para abordar esta temática a nivel social, para que se transformen en oportunidades y no en conflictos.

Reconociendo que, muchas veces, la inversión privada, por la lógica del mercado, puede tener algunos aspectos que hagan que no toda la información sea pública, también creemos que habrá que analizar qué grado de confidencialidad es conveniente, para que estos procesos, como están planteados, que involucran tantos recursos y tantos impactos, puedan contar con la mayor transparencia posible para tranquilidad de todas las partes y para que la sociedad civil pueda seguir de cerca los temas que se vienen tratando.

Por último, entendemos que cualquier marco legal que promueva el desarrollo de la minería debe tener un horizonte mucho más amplio que los treinta años que se plantean en el caso de las concesiones. Se debe profundizar aún más en la discusión, con aportes de la academia y de distintas experiencias. Tenemos la sensación de que, en este caso, hay unas urgencias adicionales a lo que puede ser el tratamiento de cualquier marco legal, porque hay un gran anuncio de inversiones. Si bien puede ser bueno que en Uruguay haya gente que quiere invertir, a nosotros nos genera dudas y consideramos que no se debe acelerar, para no ir más rápido que apurados y cometer algún error en el debido proceso que debe llevar la discusión de estos temas de largo aliento.

De todas maneras, también entendemos que un tema tan importante necesita una visión de largo plazo, que también tenga en cuenta cómo esas futuras generaciones pueden tener asegurado el equilibrio entre la preservación de los recursos naturales y el bien común.

Gracias.

SEÑOR DELGADO.- Nosotros solicitamos la comparecencia de la Comisión Nacional de Fomento Rural. En su momento, recibimos a la Asociación Rural del Uruguay y a la Federación Rural del Uruguay, y escuchamos su opinión sobre este proyecto de ley y sobre el proceso de instalación de proyectos de esta envergadura en nuestro país, que va más allá de esta iniciativa. Lo que hace este proyecto de ley es regular la actividad, que hoy se rige por el Código de Minería. A partir de un trabajo que se hizo entre todos los partidos, se llegó a un consenso respecto a algunos conceptos, y luego se redactó este proyecto de ley. Nosotros creemos que tiene algunas coincidencias con esos conceptos y algunas discrepancias, que en algunos casos son restrictivas y, en otros, innovadoras.

En la primera parte de su exposición el Secretario General, señor López, hizo referencia al tema del agua. En este punto me quiero detener.

En esta Comisión estuvo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que hizo una presentación muy escueta. Por eso, estamos pidiendo una nueva intervención de esta Cartera para que aterrice un poco más dos conceptos que manejó -que se pueden discutir o no; no estoy haciendo juicio de valor-, que solo están incluidos en la exposición de motivos y que no figuran en el proyecto de ley.

Uno es la utilización de este proyecto para generar un banco de fósforo en el país. En esto coincido con algunas apreciaciones que ha hecho mi amigo, el Diputado ingeniero Pardiñas, en el sentido de que no es exclusivamente el fósforo lo que hace falta en los suelos, ya que hoy existe una diversidad muy grande de

carencias minerales en función del tipo de suelo, de la clase de explotación previa y demás; pero esta es otra discusión

Concretamente, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca planteó la existencia de un banco de fósforo. Además, se habló de la posible utilización del riego. Estos asuntos figuran en la exposición de motivos, pero no están en el proyecto de ley. Como ustedes mencionaron el tema, que para nosotros es muy importante -en otros países ha habido experiencias de utilización de algunos antecedentes mineros asociados con riego posterior a la explotación minera-, nos gustaría profundizar un poco más.

Como dije, estamos esperando que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca determine cómo incluir esos temas, que son declarativos o aspiraciones, en un proyecto de ley para vincularlos en la discusión que estamos dando.

SEÑOR LÓPEZ.- Para nosotros uno de esos componentes que hacen a la sustentabilidad de la producción agropecuaria, en particular, de la producción familiar, es el acceso y la preservación de los recursos naturales, sobre todo, de la tierra y del agua.

En este punto también mencionamos que es importante la calidad de agua, porque no alcanza solo con tener este recurso. Hemos visto que en Uruguay siempre se habla -inclusive por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca- del agua que se nos escapa. Esto es cierto, pero poco se habla de la calidad del agua. Creemos que en Uruguay no hay demasiados relevamientos en este sentido, salvo en los grandes cauces, donde están las represas y las tomas principales, por razones obvias.

No creemos que a partir de la nueva minería se mejore la calidad del agua; no hay ningún elemento que nos haga pensar eso. Como mucho, se podrán minimizar los impactos negativos

También creemos que el desarrollo del riego y de la utilización del agua debe enmarcarse en una visión mucho más compleja que el aumento de la demanda. Si miramos el horizonte más lejano y tenemos en cuenta el crecimiento de la población mundial, la demanda de agua, los procesos de certificación, los impactos de cambio climático, las predicciones para la región, el aumento de la eco transpiración, veremos que cada vez más van a aumentar los consumos de agua para la agricultura. Entonces, se debe optimizar el uso y la racionalidad del agua. Creemos que el país debe invertir en infraestructura pública de agua; lo hemos dicho muchas veces. Hasta ahora solo hay algunos anuncios, algunas ideas. Entendemos que el agua es un recurso estratégico. Uruguay se ha ido desprendiendo de los recursos naturales, entre los cuales está el agua. En virtud de la reforma constitucional el agua es pública; eso significa cierto resguardo

Hay procesos que mejoran la materia orgánica, no solamente el fósforo. Además, el uso y el acceso al agua debería formar parte de una política de Estado específica y no necesariamente estar atados al desarrollo de la megaminería, que en el mejor de los casos competirá en forma civilizada con el sector agropecuario.

SEÑOR BUZZARINO.- Quiero reforzar el comentario que ha hecho el Secretario General.

La Dinama rechazó el primer estudio de impacto ambiental de Aratirí, que también analizaba el agua. El segundo estudio no fue dado a conocer; al menos nosotros no lo tenemos.

Por estos motivos se nos plantearon dudas.

SEÑOR PARDIÑAS.- El tema que se ha estado discutiendo en la Comisión es el referido al relacionamiento, al vínculo y al rol que pueda tener el desarrollo productivo de Uruguay sobre el territorio, en el cual la producción agropecuaria no solamente tiene un gran impacto sino que es la que más lo usa. En eso radican parte de las cuestiones que debemos definir cuando discutimos la generación de un instrumento que regule la nueva producción que Uruguay puede desarrollar, que es la minería de gran porte.

Por eso, agradecemos la presencia de la Comisión Nacional de Fomento Rural, para que nos brinde la visión de quienes están en la producción agropecuaria.

Seguramente, parte de los temas que han planteando ya han sido considerados en todo este tiempo de discusión del proyecto de ley.

En su última intervención el Secretario General, señor López, se refirió a un tema específico, que nosotros hemos analizado. Muchas veces las preguntas que hemos desarrollado o el propio punto de análisis del que hemos partido en la Comisión, ha llevado a desvíos en la significación del tema.

Lo que planteaba el señor López está en la centralidad de lo que puede ser el impacto de la generación de recursos económicos de la minería de gran porte, destinado a mitigar o a incentivar el uso del agua. Creo que en este caso el proyecto de ley no tiene que regular ni tiene que decir en qué se van a usar específicamente, cuáles van a ser las líneas estratégicas de promoción del agua, de mejora de su uso o de mitigación de los efectos negativos. Por el contrario, debe tratar de incidir, desde la normativa, en que los recursos generados están estipulados a través, fundamentalmente, del fondo intergeneracional. Además, deberíamos expresar en forma clara el destino o las líneas estratégicas de destino de recursos naturales extraordinarios y tan importantes como el suelo y el agua, que se podrían utilizar hoy y no en el futuro. Precisamente, creo que la intervención se ha centrado en mostrarnos en qué podemos tratar de incidir.

Se han señalado dos aspectos del proyecto de ley. Uno tiene que ver con el 65% de los recursos con destino a fondos de proyectos de desarrollo o productivos, y nosotros hemos dado nuestro punto de vista al respecto. Cuando hablamos de procesos de desarrollo productivo, sin lugar a dudas, tiene que haber una visión más compleja y conceptual. En ese aspecto, tal vez, a la acción de los comités que asesoran, pueda incorporarse la visión de los productores, como planteó la delegación. El otro aspecto tiene que ver con un artículo que hace referencia a que el Poder Ejecutivo, cuando destina recursos del Fondo Intergeneracional, también debe contemplar la adaptación al cambio climático. En este aspecto, uno de los roles sustantivos que puede tener el uso del agua es, precisamente, el de mitigar los efectos negativos que, a veces, genera el cambio climático. Uno de los sectores principales que representa la Comisión Nacional de Fomento Rural es el granjero. Lo que ha ocurrido recientemente es un ejemplo real de cómo la institucionalidad pública ha dado pronta respuesta, en acuerdo con los productores. Creo que ese tipo de experiencias deben ser plasmadas en el contexto del proyecto de ley, estableciendo qué es la mitigación o la adecuación al cambio climático en lo que refiere, fundamentalmente, a la producción agropecuaria, debido a esta competencia que va a haber en determinados lugares del territorio entre aquellas zonas en las que se practique minería de gran porte y la producción agropecuaria que allí se esté realizando. No sé cómo será en el futuro, porque seguramente en muchos lugares, si se llevan a cabo los planes y la presentación del cierre de minas, se podrá volver a una situación de resarcimiento del medio natural. Eso también dependerá de los proyectos que apruebe el Poder Ejecutivo.

Creo que esto es lo central que nos han planteado y tal vez debamos ser más exigentes en cuanto a explicitar más claramente cómo orientará la norma la regulación del destino del Fondo Intergeneracional en lo que refiere a la adaptación al cambio climático y en cuanto al uso de este recurso tan importante que es el agua.

SEÑOR PRESIDENTE.- Parte de lo que expresó el señor Diputado Pardiñas está contemplado y es una de las inquietudes que ha manifestado la delegación que nos visita, ya que en Uruguay se va a imponer un nuevo perfil productivo que afecta fuertemente sobre todo las zonas este y noreste del territorio nacional. Para decir esto alcanza con ver las potencialidades geológicas de Uruguay: en el litoral no es posible que se lleven a cabo estos grandes proyectos.

Cabe señalar que también existe la posibilidad -y así lo expresa la exposición de motivos del proyecto de ley- de que los recursos que se generen, aparte de quedar para las siguientes generaciones, también se inviertan en actividades que propendan a un uso y una manipulación adecuados de la agricultura y la ganadería en Uruguay, a fin de generar recursos para su sostén, porque en la actualidad, independientemente de cualquier actividad minera, hay actividad agropecuaria que es claramente lesiva para el medio ambiente.

Es muy interesante contar con la comparecencia de esta delegación y muy adecuado lo que nos ha planteado.

SEÑOR LÓPEZ (don Fernando).- Hicimos un énfasis importante en la capacidad institucional de seguimiento, control y fiscalización. Para algo está el proyecto de ley, también para generar nuevas capacidades.

Nosotros participamos en las Comisiones Asesoras de las Directrices de Ordenamiento Territorial y podemos decir que esto no es una preocupación únicamente de las organizaciones civiles que estamos en esto. Muchos de los integrantes públicos también hablan de calidad del territorio. No siempre están construidas esas capacidades y creemos en la necesidad de avanzar rápidamente en esa construcción para que luego se esté en sintonía con la implementación de los proyectos de minería de gran porte.

Hemos hablado de la zona afectada por la megaminería, pero también debemos pensar en aquellas regiones que quedan involucradas por la salida a la exportación de sus productos. La zona se amplía mucho más allá de las regiones que tienen los minerales. Por ejemplo, podemos hablar de lo que tiene que ver con puerto de aguas profundas. No sabemos qué va a pasar, pero hay que visualizar que el impacto de emprendimientos de este tipo es mucho mayor que las zonas donde se hagan las explotaciones. Eso debe ser tenido en cuenta por las transformaciones que se pueden dar.

SEÑOR BUZZARINO.- Muchas gracias por habernos dado esta oportunidad. Esta es la mejor forma de construir patria. Quedamos a las órdenes.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión Especial con Fines Legislativos a Efectos de Considerar el Proyecto de Ley por el que se Regula la Actividad Minera de Gran Porte agradece su presencia.

Cabe señalar que les haremos llegar cualquier consulta en lo que concierne a la discusión del proyecto de ley que comenzaremos a dar la semana próxima.

(Se retira de Sala la Comisión Nacional de Fomento Rural)

——A continuación corresponde definir el régimen de trabajo para la próxima semana.

(Diálogos)

——Se va a votar si esta Comisión se reunirá el próximo 11 de marzo a la hora 14 para el tratamiento del proyecto artículo por artículo.

(Se vota)

——Cinco en seis: AFIRMATIVA.

SEÑOR DELGADO.- Quiero dejar constancia de que hemos votado negativamente porque la bancada de Diputados del Partido Nacional hoy recibió un informe sobre este proyecto de ley, se dio un ámbito para una discusión política sobre la posición que adoptará el Partido en la Comisión, ya sea en la votación en general como en la votación artículo por artículo, y para considerar algunas propuestas de modificación que se están elaborando. Por eso pedimos un plazo mayor, con el compromiso de que en el mes abril se vote una sesión extraordinaria en la Cámara de Diputados. No estamos cuestionando; simplemente pedimos que el tratamiento artículo por artículo sea en la primera semana de abril. Esa fue la propuesta del Partido Nacional. Por eso votamos en contra.

SEÑOR POZZI.- Quiero dejar constancia de por qué el Frente Amplio ha votado a favor de la sugerencia del señor Presidente. Nuestra decisión tiene que ver con definiciones políticas que teníamos y que hicimos públicas en cuanto a que queríamos terminar este tema en la última semana hábil de marzo. A raíz de los planteos que la oposición hizo con respecto al tiempo para presentar e intercambiar información, postergamos ese plazo hasta la primera semana de abril. Hoy, en la reunión de Comisión, hicimos acuerdo, a pesar de nuestra posición política, en que el plazo límite para la entrega de los informes sería el día 10 de abril y en votar el proyecto en una sesión extraordinaria en la segunda quincena de abril. Cabe recordar que votar el proyecto en la segunda quincena de abril fue una sugerencia de la oposición. De modo que hemos considerado ese punto con flexibilidad, pero entendemos que en algún momento debemos comenzar a dar trámite al tema y tomar resoluciones.

SEÑOR ASTI.- Quiero dejar constancia de que oportunamente hicimos llegar a todas las bancadas una nota, de fecha 27 de febrero, que contenía algunas modificaciones, y estamos esperando reciprocidad

en ese sentido, de modo de conocer qué artículos del proyecto se pretenden modificar.

SEÑOR PARDIÑAS.- Quiero hacer una propuesta para que la Presidencia de la Comisión pueda ir viabilizando. Me refiero a la posibilidad de pedir autorización para que durante los días martes y miércoles de la semana próxima esta Comisión pueda sesionar en forma paralela con la Cámara. Sería una forma de avanzar sin interrumpir el funcionamiento de las Comisiones permanentes, dado que muchos de nosotros las integramos, teniendo en cuenta, además, que por el momento no se avizoran en el orden del día proyectos que requieran que los once miembros de esta Comisión tengamos que estar presentes en la sesión de Cámara.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, se tramitará la autorización para sesionar simultáneamente con la Cámara.

Se levanta la reunión.